

기획논문

정부 의사결정 모형으로서의 딜레마 이론: 딜레마 생성의 조건, 딜레마, 딜레마 대응*

이 종 범**
윤 건 수***

- I. 서론: 문제제기
- II. 딜레마 모형
- III. 딜레마의 이론적 명제들
- IV. 딜레마 이론의 중요성과 실천적 의미

〈요약〉

이 논문의 목적은 그동안 개발된 딜레마 이론의 중요한 연구주제를 살펴보고 앞으로 가능한 연구 방향을 제시하는 데 있다. 딜레마 이론은 어려운 결정 상황 가운데 이도 저도 못하는 선택 상황에 초점을 맞추어 비합리적인 것처럼 보이는 행동을 설명하려는 이론이다. 그리고 딜레마 상황에 빠져 해결이 되지 않는 문제를 해결 가능한 문제로 전환해 보려는 이론이다. 딜레마의 특징과 구성요소, 딜레마 형성에 영향을 미치는 사회적 조건, 딜레마 상황에서 나타나는 대응 행동, 딜레마의 구성과 대응 과정에 영향을 미치는 조절변수로서의 제도와 리더십에 초점을 맞추어 딜레마 모형을 제시한다. 이를 통해 행정과 정책 영역에서 딜레마 이론이 갖는 이론적이며 실천적인 함의와 앞으로의 연구 방향을 제안한다.

[주제어: 딜레마 모형, 의사결정, 정책분석]

I. 서론: 문제 제기

1960년대 이후 한국은 권위주의 정부가 성장 일변도의 정책을 추진하면서 급격한

* 이 논문은 고려대학교의 연구비 지원에 의해 수행된 연구임(K2403761).

** 제1저자, 고려대학교 행정학과 교수(cblee@korea.ac.kr)

*** 교신저자, 고려대학교 행정학과 교수(gsmagic@korea.ac.kr)

경제성장을 이루었다. 그러나 저소득층과 노동자의 이익이나 이념상으로 소외되어 있던 계층의 요구가 등한시 되었고, 나아가서 부의 편중으로 인한 사회의 불평등, 민주주의의 후퇴, 환경파괴와 같은 많은 부작용이 생겨났다. 1980년대 말부터 시작된 민주화로의 진전은 소외되었던 시민들에게 다양한 이익투입의 통로를 개방하는 계기가 되었다. 그 동안 억압되었던 이익들이 폭발적으로 표출되면서 부작용의 치유와 개선 요구가 정책 현안으로 대두되었다. 정책은 이해관련 집단이 서로 상충되는 대안을 놓고 경쟁하다가 그 중 하나를 선택하고 집행하면서 그 효과가 발생한다. 이 과정에서 상충적인 가치들이 조정되기도 하고 타협 불가능한 것으로 보였던 대안들 간의 절충점이 만들어지기도 한다. 그것은 사회변화를 이루어 가는 과정이기도 하다. 그러기 위해서는 결정기제와 관행이 합리적이어야 하고, 관용과 타협의 문화가 존재해야 한다. 그러나 민주화 이후 가속화된 집단 간 정치적 이념의 대결과 편가르기 과정이 심해지면서 정부의 결정을 둘러싼 프레임 간의 충돌이 격화되었다. 진보와 보수, 수도권과 지방, 청년세대와 노년세대, 고소득계층과 저소득계층이 갖고 있는 상대방에 대해 갖고 있는 프레임이 서로 충돌하면서 정책의 지속성과 일관성이 무너지고 있다. 사회적 이슈가 논쟁을 거쳐 정책의제가 되는 것은 바람직 하지만, 이 과정에서 정부가 이도저도 못하는 딜레마 상황에 빠져 공공성이 훼손되고 불필요한 사회적 비용이 발생하는 경우가 많았다. 딜레마 상황은 두 개의 대안이 존재할 때, 두 대안을 동시에 선택할 수 없고, 그 중 한 개의 대안을 선택하기도 곤란하지만, 제한된 시간 내에 선택을 하지 않을 수 없는 상황이다(윤건수, 2006).

딜레마 이론은 1991년 한국행정학회에서 세 개의 논문을 발표하면서 학계에 소개되었고(이종범외, 1991; 염재호·박국흠, 1991; 박통희·김동환, 1991), 지금까지 30년 이상의 공동연구를 통해 이론 개발이 이루어지고 있다. 그 사이 100여편의 논문이 각종 전문 학술지에 게재되었고, 그 중의 일부는 현재까지 4권의 단행본(이종범외, 1994; 윤건수외, 2000; 소영진외, 2009; 김태은외, 2021)¹⁾으로 묶여 출간되었다.

딜레마 이론은 조직의 선택이나 정책 결정 상황 가운데 양자택일 상황이 비일비재한데도 불구하고, 그것을 기존의 이론이 제대로 설명해주지는 못하고 있다는 인식에서 출발했다. 어려운 결정 상황에 놓인 정책결정자의 결정 행위를 설명할 때 기존 이

1) “딜레마 이론”에 대해서 정용덕(1994), “딜레마와 행정”은 최병선(1994), 그리고 “딜레마와 제도”의 설계에 대해서는 임도빈(2009)이 비판적 서평을 하여 주었고, 이들의 비판적 검토는 딜레마 개념과 이론을 세련시키는 데 많은 도움을 주었다.

론은 인지적 한계와 불확실성 때문이라거나, 이해관계가 첨예한 갈등 상황에 처해 있거나, 우연히 그런 행동을 했다고 설명한다. 그러나 이도저도 못하는 양자택일 상황은 어려운 결정 상황인데도 불구하고 위와 같은 반응으로만 설명할 수는 없다. 부적절한 행동이나 탈합리적인 행동을 설명할 때 제한된 합리성(Simon, 1947)이나 우연모형(March, 1978)은 정보의 불확실성이나 모호성을 그 원인으로 내세운다. 그러나 딜레마 이론은 정보와 지식이 충분하더라도 문제 상황 자체가 딜레마로 주어지면, 합리적 대응을 하기가 힘들다고 가정한다. 이런 상황에서는 결정이 제대로 집행될 수 없다는 것을 분명히 알면서도 상황에 떠밀리는 결정이 이루어진다. 해결대안들을 비교하여 우선순위를 정하는 식으로는 문제가 해결될 수 없다는 것을 알기 때문에 종래와는 다른 대응방안을 모색하기도 한다.

딜레마 이론은 위와 같이 어려운 결정 상황 가운데 이도저도 못하는 선택 상황에 초점을 맞추어 비합리적인 것처럼 보이는 행동을 설명하려는 이론이다. 그리고 딜레마 프레임에서 벗어나며 해결이 안되는 정책 문제를 해결 가능한 문제로 전환해 보려는 이론이기도 하다(소영진, 2010). 딜레마 연구자들은 딜레마를 가져오는 원인 조건의 영향력을 약화하는 다양한 제도 설계를 통해 딜레마를 사전에 예방할 수 있다고 봤다. 이렇게 할 수 있다면 불필요한 사회적 비용을 감소시키고 공공성을 높일 수 있다는 기대가 이론 발달 과정에 내재되어 있다.

이 논문의 목적은 그동안 개발된 딜레마 이론의 중요한 연구주(명)제와 함께 앞으로의 연구 방향을 제시하는 데 있다.²⁾ 초기에 제시했던 딜레마 모형에 그 간의 연구 연구 성과를 통해 축적된 개념적 장치를 덧붙인 새로운 모형을 제시하면서 앞으로의

2) 딜레마 이론은 "모순을 잘 관리하는 조직이 유능(우수)한 조직"이라는 아이디어에서 출발하였다. 이 아이디어를 행정과 정책 영역으로 재구성하는 과정에서 가치 또는 정책대안이 서로 충돌하는 상황에 주목하였다. 그리고 이런 상황은 갈등 상황이나 불확실성 혹은 모호성 상황처럼 결정이 어려운 상황인데, 그런 개념들보다는 딜레마 개념을 사용하는 것이 이론 개발과 대안 제시에 더 적절하다고 판단하였다. 정책을 선택한다는 것은 충돌하는 가치와 대안 사이의 선택이며, 이러한 상황에서는 비합리적으로 보이는 선택을 하기 쉽다. 과연 어떠한 형태의 결정들이 있을까? 연구자들의 지속적인 토론 과정에서 분석모형에 대한 아이디어가 숙성되었고 이를 정리한 것이 초기 딜레마 이론 모형이다(이종범·안문석·이정준·윤건수, 1991). 이론을 개발하면서 정책의 비밀관성(염재호·박국흠, 1991), 정책결정과 집행이 괴리가 일어나는 형식주의(박통희·김동환, 1991), 딜레마에 처한 조직(중간조직)의 상징적 행동에 대한 연구(윤건수, 1993)등의 논문이 함께 출간되었다. 이어서 소영진(1994)이 유사 개념과의 관계 그리고 딜레마 정의를 보완하면서 공동연구가 탄력을 받았고, 후속 연구자들이 합류하면서 새로운 쟁점들이 추가되고 개발되면서 지금까지도 연구가 이어지고 있다.

연구 과제를 모색하고자 한다. 과연 딜레마가 발생하는 조건은 무엇인가? 딜레마 상황에서 나타나는 대응 행동에는 어떠한 것들이 있는가? 비합리적으로 보이는 대응 행동들을 예방하기 위한 조건은 무엇인가? 딜레마가 발생하고 딜레마에 대응하는 과정에서 제도와 리더십이 어떠한 역할을 할 수 있을 것인가? 본 논문의 II장에서는 새로운 딜레마 모형을 제시하고, III장에서는 딜레마 모형의 핵심이라고 할 수 있는 대응행동을 현재까지 진행된 연구들을 중심으로 명제 형식으로 소개한다. 마지막으로 IV장에서는 행정과 정책 영역에서 딜레마 이론이 갖는 이론적이며 실천적인 함의와 앞으로의 연구방향을 제시한다.

II. 딜레마 모형

1. 의사결정의 딜레마에 대한 정의

정책을 선택한다는 것은 상충적인 대안, 대안이 표현하는 가치와 이해관계의 충돌, 그 대안을 지지하는 관련 행위자나 집단 간의 경쟁을 거친 결과다. 즉, 진공 상태가 아니라 대안이 놓인 배경과 맥락과 사회적 조건 속에서 결정과 집행이 이루어진다. 그런데 그 대응행동의 결과가 늘 합리적인 것만은 아니다. 과거와는 반대의 결정이 이루어지는 비일관적 행동이 나타나기도 하고, 결정은 하되 집행은 형식적으로만 하는 등의 행동도 나타난다. 이와 같은 비합리적 대응 행동이 나타난 상황을 되돌아쳐보면, 이도저도 못하는 양자택일 상황이 거기에 있었다는 특징을 발견할 수 있다.

기존 의사결정 이론은 비합리적 대응이 나타나는 원인을 불확실성이나 모호성이라는 정보의 조건에서 찾았다(Simon, 1947; March & Simon, 1957; March, 1978). 그러나 딜레마 이론은 지식과 정보가 충분해도 문제가 딜레마 구조로 구성되면 선택이 어렵다고 가정한다. 즉, 선택이 어려웠을 때 나타나는 비합리적 대응의 원인을 딜레마라는 결정구조의 특성에서 찾는다. 상황이 바뀌었을 때 앞의 정책과 정 반대가 되는 선택을 하는 이유는 단순히 정보와 지식이 부족해서가 아니라 문제가 애초에 딜레마 구조였기 때문이다(염재호·박국흠, 1991). 일단 결정을 내리고 집행을 형식적으로만 하는 이유도 현장에 대한 인지적 한계가 있거나 자원이 부족해서가 아니라 정책 문제가 딜레마였기 때문이다(박통희·김동환, 1991).

초기 연구에서 연구자들은 딜레마를 다음과 같이 정의했다(이종범외, 1991). 딜레마는 (1) 주어진 맥락에서 선택을 전제로 하며 (2) 상충되는 가치가 선택 상황 속에 동시에 나타나고, 그것이 대안으로 표상될 수 있으며 (3) 대안들 간의 비교가 불가능하지만 그 중요성이 비슷하기 때문에 (4) 대안의 선택이 곤란한 (강하게 정의하면 ‘불가능하다’) 상황이다. 소영진(1994; 2021)은 비교불가능성과 기회손실의 개념을 좀 더 정교화하면서 부정적 시각을 부각시켜서 다음과 같이 딜레마의 정의를 세련화하였다. (1) 선택지로서 대안간 분절성 (절충적 선택 불가능), (2) 대안간의 상충성 (동시 선택 불가능), (3) (큰) 결과가치의 균등성 (비교선택 불가능),³⁾ (4) 선택의 불가피성 (선택회피 불가능). 딜레마는 이상 4가지 구성 조건이 동시에 나타난 선택 상황이다. 즉, 결과가치가 큰 두 개의 대안이 존재할 때, 두 대안을 동시에 선택할 수 없고, 그 중 한 개의 대안을 선택하기도 곤란하지만, 제한된 시간 내에 선택을 해야 하는 상황이다(윤건수, 2006; 소영진, 2015; 이종범 외, 1992).

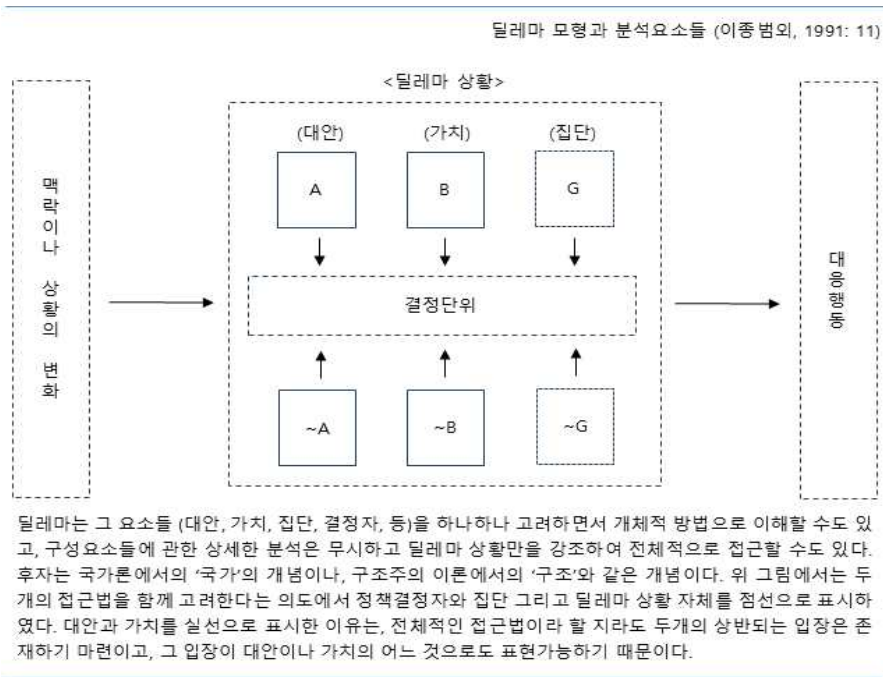
2. 딜레마 모형

딜레마 개념을 현실 분석의 틀로 사용하기 위해서는 모형이 필요하다. <그림1>은 딜레마 이론을 처음 만들었을 때 제시했던 모형(이하 원래 모형)이다(이종범외, 1991). 이 모형은 정책결정자가 맞닥뜨리는 의사결정 상황에 주목하여 두 개 선택지의 충돌, 각 선택지가 가져올 가치의 충돌, 각 선택지를 지지하는 행위자(집단)의 갈등이 결합된 구조를 딜레마 상황으로 제시했다. 예컨대 대안 A를 택하면 결과 B를 얻지만, 대안 ~A를 택하면 그와 양립할 수 없는 결과 ~B를 얻는다고 해보자. 이때 집단 G와 ~G가

3) 비록 모형에는 포함되어 있지 않지만 딜레마 연구에서 이와 관련된 중요한 개념으로 설명하는 것이 기회손실이다. 딜레마 연구의 출발점이 되었던 논문에서는 딜레마를 “비교불가능한 가치나 대안이 선택상황에 나타날 때, 한 가치의 선택으로 인해 다른 가치가 가져올 기회손실이 크기 때문에 선택이 곤란한 상황”으로 정의했다(이종범외, 1991:4). 경제학을 기반으로 한 기회비용 개념은 선택의 과정에서 버려진 대안이 가져올 경제적 이익을 의미한다. 그러나 딜레마 상황은 버려진 대안이 가져올 손실을 강조하고 그때의 손실 개념 안에는 심리적 비용까지 포함되어 있다. 기회손실은 기회비용과는 달리 한 대안의 선택이 초래하리라 예상되는 포기된 가치로서 가치간의 비교불가능성을 전제로 한 손실이다(이종범외, 1991:8). 박통희·김동환(1991)은 제도의 운영자가 딜레마로 인해 자기가 부담해야 할 기회손실을 최소화하는 과정에서 제도의 형식주의가 나타난다고 분석하면서 기회손실을 딜레마 상황에 접근하는 중요한 개념으로 설명했다. 각 대안의 비교 불가능성이나 결과가치의 균등성이라는 딜레마 구성 조건 안에는 이와 같이 기회손실의 개념이 내재되어 있다.

각자의 결과물(B와 ~B)을 절대 포기할 수 없다고 맞서는 상황이라면 결정자는 딜레마에 빠진다. 결정자는 정책 결정 권한이 있는 개별 행위자를 의미하기도 하지만, 국가나 정부라는 시스템을 대변하거나 조정하는 행위자라는 의미도 포함되어 있다. 그래서 결정자 대신 결정단위라는 표현을 사용하였다.

〈그림 1〉 딜레마 모형 (원래 모형)



정부가 처한 딜레마 상황을 설명하기 위해서는 대안, 가치, 행위자의 충돌이 공존해야 한다. 대안의 충돌은 존재하지 않고 가치 충돌과 행위자의 대립만 존재하는 상황은 딜레마가 아니다. 아직 정책 결정 단계에 진입한 것이 아니기 때문에 이런 상황은 사회적 갈등에 가깝다. 가치의 충돌은 존재하지 않고 대안의 충돌과 행위자의 대립만 존재하는 상황도 딜레마는 아니다. 가치를 하나의 차원으로 통일하면 두 대안을 비교하는 교환함수를 만들어 낼 수 있기 때문에 행위자들 간의 타협이 가능하다. 행위자들 간의 대립 없이 대안과 가치의 충돌만 존재하는 상황은 현실세계에서 찾아보기 힘들다. 행위자들 간의 대립은 실질적 대립과 잠재적 대립으로 구분할 수 있다. 실질적 대

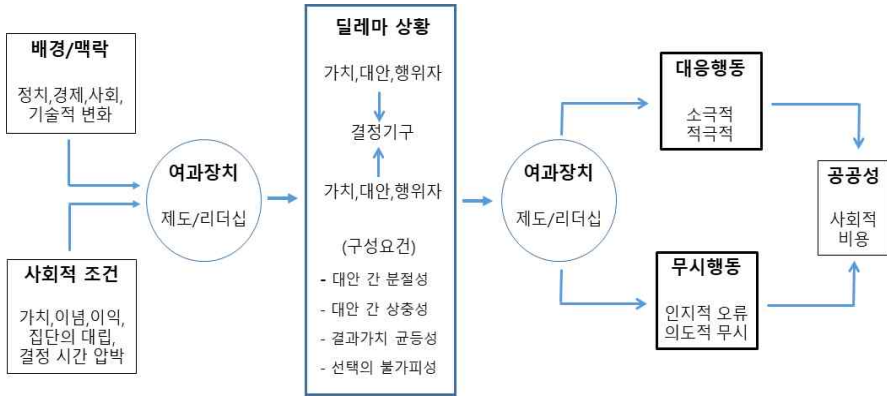
립은 실제 행위자들 간의 충돌이 존재하는 상황이고, 잠재적 대립은 범주화된 집단 간의 충돌을 예상하는 상황이다. 초기에는 범주화된 집단들 간의 실질적 대립이 없겠지만, 대안과 가치의 충돌이 가시화되는 과정에서 그것이 가져오는 비용편익에 행위자들이 민감해지면, 자신이 옹호하는 대안과 가치를 주장하며 실질적인 집단 갈등이 발생한다.

대안, 가치, 행위자를 딜레마 구성의 핵심 개념으로 끌어오고 세 개념의 공존을 말했지만, 원래 모형에서는 대안 A, 가치 B, 행위자 G 간의 결합력(결합의 강도)에 대해 크게 고민 하지는 않았다. 그러나 사례 연구를 해나가는 과정에서 A,B,G의 결합(coupling)이 하나의 프레임을 형성하고, 이것과 충돌하는 프레임은 ~A,~B,~G가 결합하는 형태라고 개념화 하는 것이 딜레마 이론 개발이나 분석에 유용하다는 것을 알게 되었다. 예컨대 결합력이 강하다는 것은 특정 대안의 선택이 특정 가치의 선택과 직결되며 이것이 특정 집단의 이익을 반영하는 것이라고 간주한다는 뜻이다. 서로 충돌하는 프레임이 존재하고 각 프레임 내 대안, 가치, 행위자의 결합력이 클 경우 딜레마에 빠질 확률이 높아지거나 딜레마의 강도가 커진다(윤건수, 2006; 김다은·윤건수, 2021).

〈그림 2〉는 딜레마 연구가 시작된 이후 현재까지 축적된 연구 성과를 기반으로, 원래 모형을 확장하고 보강한 수정 모형이다. 원래 모형과 몇 가지 다른 점이 있는데, 우선 딜레마 구성 조건 4가지를 모형 안에 포함시켰다. 4가지 조건은 두 대안 간의 분절성(절충적 선택불가능), 두 대안 간의 상충성(동시 선택 불가능), 각 대안이 가져올 결과 가치의 균등성(비교선택 불가능), 선택의 불가피성(선택회피 불가능성), 등이다. 이들 조건 중 하나라도 충족되지 않는다면 딜레마는 발생하지 않는다는 의미에서 구성적 조건은 딜레마가 되기 위한 필요충분조건이라고 할 수 있다. 행위자의 갈등을 원래 모형처럼 구성요건에 포함시키지는 않았다. 잠재적 행위자건 실질적 행위자건 행위자의 주장은 대안과 가치에 대한 주장이고, 행위자들 간의 갈등은 대안과 가치 간의 갈등으로 용해될 수 있다고 봤기 때문이다.⁴⁾

4) 이것은 갈등 연구와 딜레마 연구가 서로 다른 연구 영역일 수 있다는 것을 설명하는 좋은 예다. 갈등이 현실화되기 위해서는 행위자 간의 적대적 상호작용이 있어야 한다. 예컨대 상대방을 비난하거나 공식,비공식 제도를 이용해 상대방을 공격하는 행동이 있어야 한다. 그러나 딜레마 상황은 실제의 적대적 행동이 나타나기 전의 잠재적 갈등 상황도 행위자들 간의 대립 구조에 포함시킨다. 예를 들어 화력발전과 그린발전의 두 선택지를 놓고 정부가 딜레마 상황에 놓여있다고 가정해 보자. 화력발전은 경제성장이라는 가치, 그린발전은 환경보호라는 가치와 직결된다. 그리고 화력발전은 중화학공업과 제조업 종사자가 선호하고, 그린발전과 농업이나 임업 등의 일차산업 종사자가 선호한다고 하자. 갈등 연구는 행위자들이 자신이 선호

〈그림 2〉 딜레마 모형 (수정 모형)



원래 모형은 '딜레마 상황'의 특징과 함께 딜레마에 영향을 주는 요인을 '맥락과 상황', 딜레마의 영향을 받는 요인을 '대응행동'으로 단순화하여 제시했었다. 원래 모형에서 간단하게 언급했던 맥락과 상황이라는 딜레마 발생 조건을 수정 모형에서는 거시적 맥락과 사회적 맥락으로 구분하여 제시하였다. 거시적 맥락은 초기 모형에서 제시한 내용 그대로 정치적, 경제적, 사회적, 기술적 변화로 인해 나타나는 선택 상황의 변화를 말한다. 사회적 맥락은 딜레마 상황을 초래하는 구체적 조건의 변화를 말하며 모형에서는 이를 사회적 조건으로 명명하였다. 사회적 조건은 가치, 이념, 이익이 충돌하는 상황, 그리고 결정시간의 압박이라는 특징을 가진다. 사회적 조건을 별도로 강조한 이유는 이 조건이 딜레마의 구성요건인 분절성, 상충성, 가치 균등성, 선택의 불가피성에 직접 영향을 주면서 딜레마의 강도, 즉, 상황의 심각성 여부를 좌우하기 때문이다(소영진, 1999).

맥락을 거시적 맥락과 사회적 맥락으로 구분하는 것과 함께 딜레마에 대한 대응행동을 더 세분화할 필요가 있었다. 딜레마의 4가지 구성조건이 동시에 갖추어져 딜레마 상황이 되면 결정자는 선택의 어려움에 직면한다. 원래 모형에서는 그런 상황에서 지연이나 비일관적 행동 등과 같이 비합리적으로 보이는 대응행동을 한다고 가정했다.

하는 대안과 가치를 주장하며 대립적(혹은 적대적) 행동을 하는 상황이 분석의 초점이다. 실제의 접촉이 없이 각 행위자가 자신의 대안과 가치를 선호하는 상황만 존재한다면 분석의 유용성이 없기 때문이다. 그러나 딜레마 연구는 행위자들 간의 실질적 대립이 없는 상황도 행위자 간의 대립으로 개념화하여 분석에 포함한다. 행위자 간의 대립이 대안의 상충성과 결과 가치의 균등성 등의 개념에 반영되기 때문이다. 딜레마 개념은 잠재적 갈등과 드러난 갈등을 딜레마라는 개념으로 포괄하여 행위자들간의 대립을 분석할 수 있는 장점이 있다.

그러나 딜레마 연구가 축적되는 과정에서 그런 식의 소극적 대응 못지않게 제도를 설계하는 것과 같은 적극적 대응이 중요하다는 것을 알게 되었다. 그리고 상황이 딜레마 인데도 불구하고 그것을 딜레마로 인지하지 못하거나, 의도적으로 딜레마를 외면하는 무시행동이 (즉, 딜레마 무시) 대응행동 못지않게 중요한 분석 대상이라는 것을 발견했다. 그래서 수정 모형에서는 딜레마 상황에 처한 반응을 크게 대응행동과 무시행동으로 분류하였다.

〈그림 2〉는 이상의 내용이 반영된 수정 모형이다. 맥락과 반응을 세분하여 다루었지만 딜레마 상황, 딜레마에 영향을 미치는 배경/맥락과 사회적 조건, 딜레마 상황에서 결정자가 보이는 대응 행동과 무시 행동으로 이어지는 연결고리는 원래 모형의 흐름을 기반으로 했다. 다만 수정 모형에서는 원래 모형에는 없었던 제도와 리더십을 딜레마의 생성과 딜레마 반응에 영향을 주는 일종의 여과장치로 제시했다. 제도와 리더십은 맥락/사회적 조건과 딜레마 사이, 딜레마와 대응/무시 행동 사이에 존재하며 일종의 조절변수의 역할을 한다. 딜레마를 형성하는 사회적 조건이 갖추어져도, 제도의 발달 수준이나 리더십의 역량에 따라 정부가 딜레마에 빠지지 않을 수도 있다. 설령 딜레마 상황에 처해 있더라도 제도의 운영 방식에 따라, 혹은 리더십의 성격에 따라 딜레마에 대한 반응은 달라진다. 그동안 축적된 연구 성과들이 보여주는 것은 맥락/조건의 변화가 직접 딜레마를 가져오는 것이 아니라 제도나 리더십이 일종의 여과장치로 기능하면서 딜레마의 형성과 그 이후의 반응에 영향을 준다는 사실이다.

수정 모형은 원래 모형을 대신하는 것이 아니라 보완하는 성격을 띠고 있다. III절에서는 수정 모형에서 제기되었던 개념들을 토대로 딜레마의 이론적 명제들을 제시한다. 이 명제들은 딜레마 이론의 토대이며 그동안 개발되었던 딜레마 이론의 약점을 보완하는 동시에 앞으로의 연구를 위한 제안적 성격을 갖는다.

III. 딜레마의 이론적 명제들

정부의 결정이 서로 다른 프레임 간의 충돌 상황에서 이루어지는 경우가 많지만 그것이 모두 딜레마가 되는 것은 아니다. 충돌의 강도가 약하면 의사결정자에게 부담이 되기는 하지만 어려운 결정은 아니다. 충돌의 강도가 시스템에 부담이 될 정도로 커져야 비로소 딜레마가 된다. 충돌의 강도, 즉, 딜레마의 강도는 딜레마의 사회적 조

건과 밀접한 관련이 있다. 가치, 이념, 집단의 대립이 일정 수준을 넘어선 상태가 딜레마의 사회적 조건이 만들어진 상태이며 선택의 어려움이 존재하는 상황이다. 이 상황에서 딜레마의 강도가 커질수록 시스템이 치러야 할 비용은 커진다. 효율적이지 않은 정책결과를 가져올 수 있고 상대방에 대한 불신과 비협조 및 대립의 과정에서 사회적 비용이 발생할 수 있다(소영진·안성민, 2021). 사회적 비용뿐만 아니라 정당한 절차(예를 들면, 예비타당성 검사나 공론화 과정 등)를 무시함으로써 공공성을 침해하는 경우도 생긴다(김태은, 2021). 그러기 때문에 딜레마를 예방하려는 전략도 필요하고, 예방이 불가능한 경우에는 딜레마의 강도를 줄이는 전략을 동원해야 한다. 이러한 전략은 딜레마의 사회적 조건을 어떻게 통제할 것인가 하는 문제와 관련이 있다.

1. 딜레마 발생의 조건

딜레마를 예방하거나 관리하려면 딜레마를 가져오는 조건을 통제해야 한다. 딜레마 연구에 참여했던 연구진들은 딜레마를 가져오는 조건에 대해 많은 이론적 관심을 보여왔었다(소영진, 1999; 김동환, 2002; 윤전수, 2006). 딜레마 상황에 영향을 주는 요인은 다양하지만 우선 거시적이며 간접적인 원인(遠因)이라고 할 수 있는 배경조건으로서의 국내외 정치, 경제, 사회, 기술적 맥락과 그 변화가 있다. 예컨대 선거 주기에 맞춰 이념이 다른 정권이 교체되면서 나타나는 정치적 양극화, 글로벌 공급망 재편 과정에서 불어닥친 경제적 변화, 저출생과 고령화 및 경제 사회적 불평등, 팬데믹과 기후변화 등과 함께 나타난 위기의 일상화, 인공지능을 비롯한 과학기술의 첨단화와 빅테크화 등의 환경 변화가 있다. 기존 패러다임과 상충하는 새로운 가치체계가 등장한다고 해서 정부가 곧장 딜레마에 빠지는 것은 아니다. 그러나 변화의 규모가 크고 그 속도가 유례 없이 빠르다면 정부가 딜레마에 빠질 확률이 높아진다.

딜레마 상황에 직접 영향을 주는 요인, 즉, 근인(近因)에 해당하는 것은 가치의 대립과 이념의 충돌이 가시화되고 행위자(집단)의 갈등이 표면화 된 상황이다. 보통 이런 상황에서는 시스템의 긴장도가 높아져서 시스템의 구성원들은 어떤 식으로든 빨리 정부가 결정을 내리기 바란다. 즉, 정부는 결정 시한에 대해 부담을 갖게 된다. 수정 모형은 이런 요인들을 딜레마의 사회적 조건이라고 명명하였다. 사회적 조건이 존재한다고 해서 정부가 늘 딜레마에 빠지는 것은 아니다. 충돌의 강도가 정부가 느끼는 부담의 임계치를 넘어설 때 비로소 딜레마가 된다.

일반적으로 가치와 이념의 대립이 발생하는 수준이 전국적일수록, 즉, 결과가치가 사회에 미치는 영향이 클수록 충돌의 세기가 크고 딜레마 상황이 발생한다. 수도를 서울에서 세종시로 옮길 때 나타났던 가치의 충돌 상황에서 보듯, 그러한 가치는 대개 상징성이 가미되는 경향이 있고, 가치의 긍정적 측면과 부정적 측면 가운데 부정적 측면으로 상황이 프레임되는 경향이 있다(윤건수, 2006). 예컨대 수도 이전이라는 대안 선택이 가져오는 '지역균형 발전'이라는 긍정적 가치보다는 '정치경제의 혼란'이라는 부정적 가치가 두드러지기 때문에 딜레마가 된다. 정책문제와 관련된 가치가 더 이상 물려설 수 없는 가치, 즉, 보호된 가치의 성격을 띠 때도 충돌의 강도가 크고 딜레마 상황에 빠지기 쉽다(김동환, 2002). 생명과 인권, 프라이버시 보호와 재산권 등과 같이 헌법에서 보호하고 있는 가치는 보호된 가치로서의 성격이 강하다. 대표적 사례는 낙태를 둘러싼 가치의 충돌이다. 낙태를 허용하면 태아의 생명권이라는 가치를 포기하게 되고, 낙태를 금지하면 여성의 선택과 건강권이라는 가치를 포기하게 된다. 신앙인들은 자신의 종교적 신념에 따라 낙태를 금지해야 한다고 주장하지만, 젊은 여성들은 원치 않는 임신이나 자기 건강권 등의 사례를 들어 낙태를 허용하는 것이 헌법 정신에 맞다고 주장한다. 이런 상황, 즉, 자신이 보호하는 가치가 서로 충돌하는 사회적 조건이 갖추어지면 딜레마가 나타날 뿐 아니라, 딜레마의 세기 또한 커진다.

이해관계 집단의 상호작용과 응집력이 강해지면 갈등의 강도가 높아지고 딜레마는 심화된다(소영진, 1999). 심각한 갈등 상황은 갈등 당사자 간의 적대적 상호작용이 커진 상황이다. 갈등 당사자가 집단일 경우, 상대방 집단과 대응하는 과정에서 집단내 구성원들 간의 결집력이 높아진다. 응집력이 높은 집단간의 갈등 상황에 놓인 정책결정자는 대안이 가져올 결과의 파급력 뿐 아니라, 갈등당사자와의 관계가 악화된다는 우려 때문에 더 어려운 결정 상황에 처하게 된다. 그만큼 딜레마 강도가 높아진 상황에서 결정을 내려야 한다. 대표적 사례는 이념과 가치의 양극화가 정치의 양극화로 이어진 상황이다. 이런 상황은 정파적 입장이 정책과정을 주도한다. 정파적으로 나뉘어 대립하고 있는 집단의 내부 응집력이 높아져 사소한 논쟁까지도 쉽게 집단간 갈등 상황으로 비화된다. 이와 같이 집단간 대립은 딜레마가 발생하기 위한 중요한 사회적 조건이다. 동시에 딜레마의 강도는 대립의 크기에 의해 좌우된다. 딜레마의 사회적 조건은 딜레마를 형성하는 조건이기도 하지만 딜레마의 강도를 조절하는 조건이기도 하다.

근인이 되는 사회적 조건은 딜레마의 (논리적) 구성 조건에 직접적으로 영향을 준다(소영진, 1999; 소영진·안성민, 2021). 소영진·안성민(2021)은 딜레마의 구성 조건

에 영향을 주는 사회적 조건들을 세분하여 제시하였다. (1) 분절성과 관련된 사회적 조건으로 조정기능의 미흡, 이익과 비용의 분리, 대안의 상징성, 대안의 구체성, 결정자에 대한 불신, (2) 상충성과 관련 사회적 조건은 자원의 빈곤과 영역의 중복, (3) 가치균등을 가져오는 사회적 조건은 대립집단 간 힘의 균형, 집단 간 응집력(조직화 정도), 요구의 강도, 이해관계의 크기, 보호된 가치나 부정적 가치의 특징을 지닌 결과가지, 마지막으로 (4) 선택의 불가피성과 연관된 사회적 조건으로 결정 지연에 따른 반발 가능성을 제시하였다. 이러한 사회적 조건을 적절히 통제할 수만 있다면 딜레마를 예방할 수 있고, 일단 딜레마가 나타나더라도 그 강도를 약화시키면서 딜레마를 적절하게 관리할 수 있다.

사회적 조건 중에는 통제가 가능한 것이 있고 그렇지 못한 것들도 있다. 예를 들어 가치의 균등성과 관련된 사회적 조건 중, 대립집단 간의 힘의 균형이나 조직화 정도를 변경시키려는 방안은 자유민주주의 사회에서는 바람직하지 않다. 또한 선택의 불가피성이나 가치의 균등성과 관련된 사회적 조건은 통제가 어렵거나 사회적으로 허용되지 않는 경우가 많다. 이런 요인은 딜레마 상황에 영향을 주는 요인이기는 하지만 제도적 장치나 리더십으로도 그것을 조절하기는 어렵다(소영진·안성민, 2021). 그러나 분절성 및 상충성과 관련되는 사회적 조건은 조절이 가능하다. 제도 운영 과정이나 리더십을 통해 딜레마의 강도를 낮출 수 있고 더 나아가 그것을 예방할 수도 있다(소영진, 1999; 이종범·윤건수, 2000). 예컨대 신뢰성 회복을 위한 제도적 장치를 만들고, 공론화 과정을 활성화하며, 결정자에 대한 신뢰성을 확보할 수 있다면 분절성을 줄일 수 있다(소영진·안성민, 2021). 그리고 공간이나 시간을 분리하여 대응하거나 추가적으로 자원을 투입하면서 상충성을 정도를 완화할 수 있다(소영진·안성민, 2021).

2. 여과장치; 제도와 리더십

지금까지의 딜레마 연구는 많은 경우가 사례연구였다. 사례를 분석하는 과정에서 연구자들은 주로 사회적 조건과 딜레마 반응에 치중하여 이론 개발을 해왔다. 그러나 사회적 조건이 만들어진다고 해서 곧바로 딜레마가 형성되는 것은 아니다. 사회적 조건이 만들어 내는 긴장의 수준을 그 사회의 제도가 관리할 수 있다면 딜레마 상황을 미연에 예방할 수 있다. 마찬가지로 사회적 조건이 곧바로 딜레마로 되는 상황을 관리할 수 있는 리더십이 존재한다면 딜레마를 예방할 수 있다. 수정 모형은 원래 모형에

서는 제시하지 않았던 제도와 리더십을 사회적 조건에 의해 딜레마가 나타나는 과정에 존재하는 여과장치, 즉, 양자를 매개하거나 조절하는 변수로 제시하였다. 제도와 리더십은 딜레마 상황이 나타났을 때 그 이후의 반응을 좌우하는 여과장치의 역할도 한다. 예를 들어 현재 상황이 딜레마지만 제도적 장치나 리더십의 특성에 의해 곧바로 대응행동을 하기도 하고, 딜레마를 무시하는 행동을 보일 수도 있다.

윤건수(2021a)는 딜레마 연구 30년의 흐름을 요약하면서 딜레마 이론이 의사결정 이론이나 정책이론의 발전과 깊은 관계가 있지만 사실은 제도 연구에도 큰 기여를 했다고 정리하였다. 딜레마 이론은 제도가 만들어지는 이유를 기존의 제도 연구와는 다른 관점인, 문제의 구조가 딜레마였다는 사실에서 찾고 있다. 특히 한 사회의 절차적 합리성과 연관된 제도는 대개 딜레마 상황을 극복하는 과정에서 만들어진다고 본다(이종범, 2005). 다수결이라는 제도를 예로 들어보자. 변화의 바람이 불어오면 현재 상황을 지키려는 입장과 변화된 상황으로 가려는 입장이 늘 팽팽하게 맞서며 사회적 갈등이 발생한다. 찬성과 반대가 팽팽하게 맞서 더 이상 타협이 불가능한 상황에서는 시스템의 생존과 지속을 위한 제도적 장치가 필요하다. 그런데 다수결이 바로 그런 제도라는 해석이 가능한 것이다. 개혁의 과정에서 만들어지는 문제해결장치도 그런 성격을 잘 반영한다. 문민정부인 김영삼 정부가 들어서면서 행정쇄신위원회라는 조직이 만들어졌는데, 이 조직은 행정개혁 과정에서 생기는 딜레마(개혁 찬성 vs 개혁 반대)를 제도적으로 해결하려는 노력의 산물이라고 볼 수 있다(이종범, 1999). 행정부에 존재하는 대체적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution) 장치도 그런 제도에 속한다. 예컨대 노동위원회와 같은 분쟁조정기구는 노동자와 사용자의 입장이 서로 부딪히며 정부가 딜레마 상황에 처해졌을 때, 그것을 해결하는 과정에서 만들어진 제도다(이종범·윤건수, 2000). 갈등위원회처럼 합의를 기반으로 하는 조직의 제도화 과정 역시 딜레마에 대한 대응의 결과라는 해석이 가능하다. 이런 조직은 행위자의 이념적 지향과 이해관계가 충돌하는 경우가 많기 때문에 애초에 합의가 불가능한 특징을 갖는다. 이런 상황에서는 대립하는 행위자의 입장을 모두 반영하는 방식으로 제도를 만들어나갈 수밖에 없다. 하민철·윤건수(2004)는 IMF 구제금융 이후 한국 정부에서 만든 노사정위원회의 행동을 분석하면서, 위원회에 참여하는 행위자들의 상충적 해석이 조율되며 그것이 조직 전체의 운영에 반영되는 방식으로(이것을 양면적 상황설정이라고 불렀다) 위원회 조직이 제도화되고 있었다고 밝혔다.

딜레마로 인해 제도가 신설된다는 주장이 맞다면 현재의 제도가 딜레마로 인해 영

향을 받을 것이라는 추론도 가능하다. 딜레마의 특성이 제도 변화에 반영되기도 하고 제도의 운영에 영향을 주기도 한다. 예컨대 딜레마의 강도가 작은 상황에서는 그것을 회피하는 방식으로, 그리고 그 강도가 커져 더 이상 피하지 못할 정도의 임계점에 도달하면 결정은 하되 파급효과를 줄이는 방식을 거치면서 제도가 정비된다(김태은·윤견수, 2011). 장기적 관점에는 제도가 만들어지면서 전에는 없었던 딜레마가 나타나고 이것을 해소하기 위해 제도를 다시 수정하는 방식으로 제도가 변하기도 한다(김태은, 2009). 딜레마 상황에서 제도를 없애거나 수정하지 못할 경우에는 제도의 운영을 아예 형식적으로 한다(소영진·안성민, 2011).

딜레마 연구는 제도 이론의 외연을 확장하는데 기여하였다. 지금까지는 딜레마와 제도의 직접적 관계를 주로 분석하였다. 제도는 딜레마를 유발하는 원인변수이자 딜레마로 인해 나타나는 결과변수로 접근했다. 앞으로는 제도라는 것이 단순히 딜레마의 원인이자 결과로 작용하는 것이 아니라 딜레마의 강도를 조율하는 과정을 거치며 딜레마와 상호작용한다는 점에 주목할 필요가 있다. 특정 이슈에 대한 딜레마의 사회적 조건이 성숙되었다고 해도 그것을 여과하는 제도의 특성에 따라 그 이슈가 딜레마가 되는 나라도 있고 그렇지 않은 나라도 있다. 설령 딜레마가 되더라도 딜레마의 강도에 차이가 나기도 한다. 이러한 차이 때문에 딜레마에 대한 반응이 달라지는 경우도 생긴다. 현재 모형에서 제시한 것처럼 제도는 단순히 딜레마의 원인변수나 결과변수가 아니라, 원인변수의 강도를 조절하거나 결과변수의 성격을 조율하는 맥락으로서의 속성이 있다.

제도가 딜레마의 여과장치로 작용하는 대표적 사례 가운데 하나는 정치적 양극화와 관련된 딜레마 상황이다. 정치적 양극화는 정부의 결정을 딜레마에 빠뜨리게 하는 일종의 사회적 조건이다. 양극화 안에는 진보와 보수라는 이념과 가치의 양극화, 보수 집단과 진보집단이라는 행위자의 대립이 내재되어 있다. 대립을 조율할 수 있는 절차가 작동한다면, 다시 말해 사회적 조건의 강도를 완화하는 제도적 장치가 존재한다면 딜레마는 발생하지 않는다. 발생하더라도 그 강도가 사회가 용인할 수 있는 수준의 범위 안에서 관리된다. 선진국 제도는 그와 같이 첨예한 갈등을 겪으며 발전되는 경우가 많다. 딜레마를 가져오는 사회적 조건을 다시 경험하더라도 기존의 제도적 장치가 어느 정도는 그 충동을 수용한다. 그러나 개도국 제도 안에는 충동에 대한 경험이 기록되어 있지 않기 때문에 딜레마의 사회적 조건이 만들어지는 즉시 딜레마에 빠지는 경우가 생긴다. 제도 정비와 운영 수준이 충분히 발달하지 않아 제도가 외부의 충격을

완화하는 완충장치로서의 역할을 하지 못하는 것이다.

제도와 함께 리더십도 딜레마의 강도를 높이거나 낮추는 여과장치 기능을 한다. 정책결정자의 역량이 높거나 이해관련인들이 정책결정자에 대해 갖고 있는 신뢰 수준이 높다면, 딜레마의 사회적 조건이 만들어져도 딜레마에 빠지지 않을 수 있다. 리더가 역량이 있다면 현재의 상황이 딜레마인지 혹은 앞으로 딜레마가 될 수 있는 상황인지를 인지하여 나중에 교착상태에 빠지는 것을 예방할 수 있다. 리더의 역량이 낮거나 신뢰 수준이 낮다면 사소한 충돌로 그칠 수 있는 상황이 심각한 딜레마로 변질될 수도 있다. 특히 리더십은 다음에 설명할 딜레마 대응의 성격을 좌우하는 중요한 변수다. 역량이 높은 리더는 상황을 회피하지 않고 적극적으로 해결방안을 찾아 제도를 설계함으로써 이후 유사한 상황이 초래되었을 때의 사회적 비용을 줄이는데 기여한다. 또한 딜레마를 인지하지 못하거나 의도적으로 딜레마를 무시했기 때문에 나중에 공동체가 치러야 하는 손실을 예방하는데도 크게 기여한다.

3. 딜레마와 대응행동

딜레마 상황에서 의사결정자가 상충하는 대안 중 하나를 선택하는데 선택 이유에 따라서 두가지 유형이 있을 수 있다. 하나는 딜레마를 딜레마로 인정하면서 하는 대응(즉, 선택대응), 다른 하나는 상황은 딜레마인데 그것을 무시하면서 하는 대응(즉, 무시대응)이다. 무시대응과 관련된 현상은 딜레마 연구 초기에 “무시된 딜레마”라는 개념으로 제시하기는 했지만 원래 모형에 포함시키지는 않았다. 그런데 과학기술의 혁신이나 팬데믹이나 기후변화 등과 같은 위기 상황이 만들어 내는 딜레마는 변화의 속도가 너무 빨라 정부가 딜레마 상황을 미처 인지하지 못하고 넘어가는 경우가 많아졌다. 또한 이념이나 가치의 양극화화 더불어 나타나는 정파적 결정이 일상화되면서 양자택일 결정 상황인데도 불구하고 의도적으로 그것을 무시하고 자신들이 갖고 있는 프레임만 선택하는 경우도 많아졌다. 수정 모형은 이러한 상황을 말해주는 개념이 딜레마를 이해하는 과정에서 주요 분석적 개념이 될 수 있다고 생각하고 모형 안에 포함시켰다. 선택대응은 버려지는 대안이 가져올 기회손실을 인지하고 그것을 보전해 줄 수 있는 가능성을 심각하게 고려하지만, 무시된 딜레마는 선택하지 않은 대안이 초래하는 기회손실에 관심을 두지 않는다. 그러나 무시했기 때문에 치르지 않아도 될 사회적 비용을 나중에 치러야 하는 경우가 발생한다.

1) 소극적 대응

선택대응은 결정자가 딜레마 상황에서 탈피하려는 노력 여부에 따라 소극적 대응과 적극적 대응으로 구분할 수 있다. 딜레마 상황에 처한 정책결정자가 합리적 행동을 할 것이라는 것을 기대하기 어렵다. 결정이 되더라도 버려진 대안을 지지하는 행위자의 반발 때문에 집행이 어렵고, 때에 따라서는 불가능하다. 소극적(혹은 수동적) 대응은 “이도저도 못하는 결정 상황”이라는 표현에 가장 잘 어울리는 대응 방식이고, 딜레마에 대한 경험 연구가 가장 많았던 영역이기도 하다(소영진, 2010; 김태은, 2021).

딜레마 강도가 높아지면 높아질수록 어떤 결정을 하던 그 결정의 수용가능성은 낮아지기 때문에 그만큼 선택의 어려움이 높아질 것을 예상할 수 있다. 이런 상황에서 결정자가 취할 수 있는 대응은 회피적이고 수동적인 것이다. 여기에는 몇가지 유형이 있다. 첫째 유형은 가장 소극적 대응이라고 할 수 있는데, 결정을 하지 않기로 하거나 결정 시한을 미루는 것이다. 결정을 했을 때 생기는 부담보다는 결정을 하지 않았을 때의 부담이 작기 때문에 비결정이나 결정 지연의 방식을 택한다(소영진, 1994, 1999; 박통희, 1994; 김동환, 2002; 조경호·주재복, 2009; 윤견수, 2006; 김창수, 2015, 2021). 결정을 하지 않을 때 생기는 무책임하다는 비난을 피하기 위해 다른 기관에 결정 권한을 위임하는 행동, 즉, 딜레마를 전가하는 행동을 하기도 한다(소영진, 1999; 김태은, 2009; 김선희·김현준, 2019; 김태은·윤견수, 2011). 결정하지 않았다는 비난은 피하되 결정했다는 책임은 지지 않겠다는 전략적 행동이다.

둘째는 결정으로 인한 비난이나 후회를 줄이기 위한 유형으로, 결정은 내렸지만 실제 집행 과정은 결정한 내용대로 이행하지 않는 상징적 대응(윤견수, 1993; 이종범, 1994; 송위진, 1998)이나 형식주의적 대응이 있다(박통희·김동환, 1992; 조경호·주재복, 1994; 김태은·박종수, 2008; 소영진·안성민, 2011). 예컨대 환경을 규제할 것인가 말 것인가의 딜레마 상황에서 글로벌 스탠다드를 쫓아 규제라는 대안을 선택했지만, 현실적으로는 여전히 경제발전이 필요하고 따라서 개발업자들의 요구를 수용해야 하는 상황이라고 해보자. 정부는 상징적 전략이나 수사 등을 활용해 자신의 결정을 정당화하고 환경을 규제한다는 이념에 동조하는 외부의 신뢰를 확보하려고 할 것이다. 다만 경제발전과 지역성장을 주장하는 이해관계자들의 반발을 염려해 실질적으로는 환경을 규제하지 않고 규제하는 시늉만 하는 경우가 많다. 즉, 형식적으로만 규제한다. 이종범(2008)은 이런 식의 대응을 일컬어 상징적 형식주의라고 이름을 붙였고, 한국사

회에서 입법화되었던 성매매특별법, 장애인 고용정책, 의약분업정책 등의 영역에서 이런 식의 반응이 두드러졌다고 분석했다.

셋째 유형은 딜레마 상황에서 하나의 대안을 선택했지만, 상황이 바뀌거나 집행 과정에서 나타난 저항 등의 이유로 기존의 선택을 바꾸는 비일관적 대응이다(염재호·박국흠, 1992; 김동환·이문희·최영출·홍민기, 1998; 송위진, 1998; 김태은, 2008, 2009; 김태은·윤건수, 2011). 현재의 결정을 철회하거나 폐기하고 당시에 버려졌던 대안을 선택하는 것이 대표적인 비일관적 대응이다. 예컨대 대학의 신입생 선발 정책은 늘 대학 자율에 내버려둘 것인가, 고교 내신성적을 기반으로 할 것인가라는 딜레마 상황에서 이루어진다. 이것은 크게 보면 능력 수준에 맞는 차별화된 교육인가 아니면 누구에게나 공정하고 동등한 교육인가의 논쟁, 즉, 교육의 수월성과 교육의 형평성 간의 충돌 상황이다. 한국의 대입전형이 정권에 따라 한번은 대학자율, 한번은 내신강화를 강조하는 식으로 비일관적으로 진행되었는데, 이것은 교육이 기본적으로 형평성과 수월성 간의 딜레마 상황 속에 존재하기 때문이다(노명순, 2008).

2) 적극적 대응

앞의 대응 행동이 수동적이고 회피적인 자세의 대응이라면 적극적 대응은 결정기가 딜레마를 유발하는 사회적 조건을 통제하고 결과적으로 딜레마의 구성 조건을 완화시키는 식의 대응이다. 적극적 대응은 딜레마를 예방하는 대응, 딜레마의 강도를 낮추는 대응, 딜레마의 수용(버려진 대안에 대한 배려), 이렇게 3가지 방식을 생각해 볼 수 있다. 세 방안 모두 결정자가 신뢰성이 높은 제도의 운영자로 대응한다는 전제가 깔려있다. 결정자는 상반된 가치 입장이 드러나도록 유도하고, 공적 결정이 가능하도록 합의 과정을 제도 안에 설계한다(이종범, 2005). 정통성이 부여된 다양한 절차나 규칙을 만들어 절차적 합리성을 확보하여 대응하는 것은 적극적 대응의 대표적 사례다(이종범, 2018; 김태은, 2013; 2021).

첫째, 딜레마에 대한 적극적 대응 중 가장 중요한 것은 딜레마를 예방하는 것이다(이종범·윤건수, 2000; 이종범, 2008; 소영진, 1999; 소영진·안성민, 2021). 즉, 정책 상황이 딜레마로 발전되지 않도록 정책 상황의 변동 추이를 지속적으로 모니터링 하면서 관리해 나가는 것이다. 이 과정에서 사회적 조건을 조절하고 통제하려는 노력이 필요하다. 제도와 리더십이라는 여과장치도 중요하다. 제도의 완성도와 리더십의 역량

수준에 따라 딜레마가 사소한 문제로 재정의되면서 해소될 수도 있지만, 반대로 사소한 문제가 심각한 딜레마로 재구성되면서 상황을 악화할 수도 있다.

둘째, 딜레마가 발생한 이후에 딜레마에서 벗어나려는 시도와 관련된 적극적 대응이 있다. 딜레마의 강도에 영향을 미치는 사회적 조건을 통제하려는 노력이 여기에 포함된다. 딜레마의 네가지 조건에 영향을 주는 변수들을 적절하게 조절할 수 있다면 딜레마의 강도를 낮추면서 딜레마에서 탈출할 수 있다. 갈등 당사자들은 협상이 가능한 새로운 대안을 찾아 교착상태를 벗어날 수 있다. 소영진과 안성민(2021)이 제시하였던 딜레마 예방 전략은 사후적 대응 과정에서도 그대로 적용이 가능하다. 그 중에서도 상충성과 분절성에 대한 사회적 조건을 조절하는 전략이 효과적이다. 상충성을 낮추는 방법으로 사전적으로 또는 사후적으로 집행과정에서 무마용으로 자원을 확대하거나(소영진, 1993; 이종범, 1995; 김태은·박종수, 2008), 시간 또는 공간상 예외 조항을 두어 대상을 분리하여 대응하는(decoupling) 전략이 있다(윤건수, 2006; 김명환, 2017; 김운호, 2016). 문제를 해결하는 영역과 권한의 수준을 높이지 않는 국지화(localization) 전략을 활용할 수도 있다(이종범·윤건수, 2000). 분절성을 낮추는 방법으로는 비용과 편익을 연결하여 대안을 모색하거나, 공론화 과정을 통하여 다양한 대안을 생각할 수 있도록 하여 분절성에서 벗어나게 하는 방법이 있다(소영진·안성민, 2021). 분절성이 되었던 상충성이 되었던 딜레마의 요소를 완화시킬 수 있다면 딜레마 강도는 낮아진다. 그렇게 되면 딜레마 상황에서 벗어나며 정책 문제가 타협 가능한 문제가 된다. 그런데 분절성과 상충성에 대한 사회적 조건을 조절하는 것이 아니라 딜레마에 대한 관점을 전환하여 해결하는 방식도 있다. 딜레마와 관련된 정책 문제를 리프레이밍(소영진, 1994; 서준경, 2008)하거나 메타프레임을 형성하여(하민철·윤건수, 2004) 대응하는 방식이다. 문제를 다른 관점에서 재구성하는 방식이다. 쉽지는 않지만 효과가 큰 전략이다. 물론 이 과정에서도 제도적 장치와 리더십은 여과장치로서 중요한 역할을 한다.

셋째, 딜레마를 회피하는 것이 아니라 수용하는 방안이다. 딜레마 상황에서 한쪽 대안을 선택하되, 선택받지 않은 대안에 대해서는 다른 방식으로 배려하는 방안이다. 앞의 적극적 대응은 딜레마를 수용이 가능한 상태로 치환하면서 그 강도를 낮추어 선택하는 것이기 때문에 집행에 어려움이 적다. 그런데 그런 식의 대응에 실패한 경우에는 어떻게 할 것인가? 결국 하나의 대안을 선택할 수밖에 없지만 선택받지 못한 다른 대안이 가져오는 기회손실이 너무 크기 때문에 강한 저항에 부딪히고 결과적으로 집행이 곤란하다. 그렇다고 저항하는 행위자들에 대해 강제력을 동원할 수도 없다. 이런

경우에는 순리에 쫓아 반대하는 행위자들을 배려하는 후속조치를 취하게 된다. 어느 한 대안을 선택하되 버려진 대안에 대해 적극적으로 배려 한다는 뜻이다. 왜냐하면 두 개의 대안 중 하나가 다른 것 보다 우월해서 선택한 것이 아니라 비교가 불가능해서 선택했기 때문이다. 우선 가능한 범위 내에서 선택되지 않은 대안과 관련된 집단의 기회손실을 보전할 수 있는 방법을 모색하여 볼 것이다. 그것이 미래에 대한 약속이 될 수도 있고, 재정적 또는 금융지원일 수도 있으며, 상징적 방법으로 희생에 대한 예우일 수도 있다. 현재의 결정이 장기적으로는 국가나 사회에 이익이 된다는 타당한 이유나 명분도 제시할 수 있다.

수월성과 평등성 간의 딜레마 상황에 놓인 교육정책을 예로 들어보자. 둘 다 중요한 가치이고 어느 하나를 선택할 때 그것이 가져오는 기회손실이 크게 느껴지는 정책이다. 정부가 수월성과 관련된 대안을 정책으로 결정한다고 해보자. 이런 상황에서 정부는 비록 정책에서는 배제되었지만 위에서 말한 다양한 방식으로 평등성을 배려하는 후속 행동들을 끌어들인다. 왜냐하면 둘 다 중요한 가치이기 때문이다. 반대로 이념이 다른 정부가 들어서며 이제는 평등성을 반영하는 정책을 내세운다고 해보자. 공식적인 정책은 평등성을 지향하지만 전 정부와 마찬가지로 수월성을 배려하는 노력들을 포기하지 않을 것이다. 현재의 교육제도는 이와 같이 특정 시기에는 딜레마 가운데 어느 한쪽을 선택하는 제도였지만, 장기적으로는 두 개의 가치를 공존시키는 방식으로 진화되어온 결과물이라고 보여진다. 이와 관련된 또 다른 예는 경주에 설치한 방사성 폐기물처리장치처럼 주민기피시설의 설치와 관련된 제도의 진화 과정이다. 당시 정부는 경주에 방사성폐기물처리장을 설치하는 대신 지역주민들의 기회손실을 금전으로 환산하여 경주 지역에 제공함으로써 딜레마 상황을 극복할 수 있었다. 수월성과 형평성의 딜레마를 거치며 교육제도가 진화해온 것처럼, 공공갈등에 기초한 딜레마 상황에서 선택받지 못한 다른 대안에 대한 기회손실을 해소하는 방식들이 갈등해결 장치에 직간접적으로 수용되어 왔던 방식을 더 발전시켜 문제를 해결한 것이다.

한국사회가 민주화 이후 많은 사회적 갈등을 겪고 있지만, 제도는 소모적인 저항을 극복하고 결정기구에 대한 신뢰를 높이는 방식으로 진화해나가고 있다. 상설위원회가 되었건 임시기구가 되었건 제도는 전문성을 높이거나 정통성을 높이는 방향으로 정비되어가고 있다.⁵⁾ 이것은 개인, 조직, 기관이 딜레마가 안겨주는 양면적 상황을 모

5) 이런 흐름을 반영하는 제도는 헌법재판소, 국민권익위원회, 인권위원회 등의 중립적 행정기관이다. 사회가 민주화되면서 겪었던 딜레마의 해소 방안들이 기관의 제도화 과정에 반영되

두 중요한 환경으로 설정하면서 딜레마 상황에 적극적으로 대응하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 딜레마를 회피하는 것이 아니라 순리를 좇아 결정 당시 버려졌던 대안을 적극 배려하면서 이후의 제도 변화에 그러한 것들을 반영하는 방식으로 딜레마가 수용되어 온 것이다.

3) 무시행동: 딜레마 상황을 무시하는 행동

의사결정자는 현재 상태가 딜레마이거나 딜레마에 빠질 가능성이 높은 상황인데 이것을 무시하고 어느 한쪽을 선택하는 경우가 있다. 여기에는 두 가지 유형이 있다. 첫째는 상황이 객관적으로 딜레마인데도 불구하고, 즉, 앞에서 말했던 딜레마의 4가지 구성요건이 나타났는데도 불구하고 권위적이고 강제적인 방법으로 정책 선택을 하는 경우다(김태은, 2007; 2013; 김창수, 2021; 소영진·안성민, 2021). 이 경우는 의도적으로 한쪽 대안을 무시하고 다른 대안을 선택하는 경우이며, 심각한 사회적 비용을 발생시키며 결국에는 공공성을 해치는 결과를 초래한다(김태은, 2011; 2013). 특히 선거주기에 맞춰 이념이 다른 정권이 들어서면서 이런 현상이 심해진다. 정권별로 두 프레임의 충돌을 무시하고 자신의 입장을 반영한 프레임만 정책에 반영시켰기 때문에 공공가치의 훼손을 가져왔던 사례들을 살펴보자.

이명박 정부는 많은 비판에도 불구하고 사업의 효과를 더 지켜보자면서 4대강 사업을 단기간에 밀어붙였다. 그러나 문재인 정부가 들어서면서 4대강의 보를 해체하자는 결정을 했었고, 윤석열 정부에서 다시 존치로 선회하는 등 정치적 판단에 따라 결과가 뒤바뀌는 상황이 발생하고 있다. 환경 프레임과 개발 프레임은 원래부터 딜레마 상황인데 그것을 무시하고 하나의 프레임만 밀어붙였던 부작용이 계속 이어지고 있는 것이다.

박근혜 정부가 들어섰을 때는 검인정 체제 역사교과서의 국정화를 시도했으나 학계와 언론을 중심으로 많은 반발이 있었고 결국 그 정책은 폐기됐다. 딜레마를 불러일으킬 것이라는 사실을 무시했기 때문에 사회적 비용이 발생했었다. 공공기관 성과연봉제를 일반 직원까지 확대하겠다는 정책 역시 많은 문제가 나타나 결국은 백지화 되

었다. 그러나 행정의 정치화, 사법의 정치화 등의 논의에도 보듯 정파적 국가 운영이 일상화되면서 이들 행정기관의 운영은 중립적이지 못한 상황들이 자주 나타난다. 만들어진 제도가 본래의 취지를 살리지 못하고 정파적으로 운영되는 현상에 대한 방지책이 필요하다.

고 현재는 각 기관의 자율에 맡겨진 상태다. 공공기관 성과연봉제는 동기부여를 통한 생산성 향상이라는 가치와, 조직몰입을 떨어뜨리고 조직내 위화감을 증대시킬 것이라는 상반된 프레임이 팽팽히 맞서는 딜레마 상황이었다. 어느 한 쪽만 밀어붙였을 때의 사회적 비용을 충분히 예상할 수 있는 정책이었다.

문재인 정부는 신고리5,6호기 중단과 함께 추진했던 탈원전 정책을 추진했지만, 그것을 보완할만한 현실적 대안도 없고 원전이 유지되었을 때 얻어지는 가치도 만만치 않았기 때문에 결국 공론화위원회라는 기구를 만들어 결정의 책임을 전가했다. 이 과정에서 우리가 가지고 있었던 원전 운영과 유지 보수와 연관된 역량이 훼손되는 등 많은 사회적 비용이 발생했었다. 공공부문 비정규직 제로에 대한 공약을 추진하는 과정에서 밀어붙였던 비정규직의 정규직화도 사실은 딜레마 상황에서 어느 한쪽만 밀어붙였던 정책이었다. 비정규직 정규직화로 인한 장점도 있지만 신규채용이 줄어들면서 경영효율성이 저하되고 공공기관 유연성을 떨어뜨릴 수 있다는 부작용도 만만치 않았다. 채용에 부담을 느낀 공공기관이 전환 과정에서 공무원이나 무기계약직 형태로 채용했기 때문에 무늬만 정규직이라는 비판이 제기되었고, 기존 정규직 채용 직원들은 이들이 정규직 로또를 맞은 사람들이라며 노노갈등의 새로운 불씨가 되었다. 탈원전이나 비정규직의 정규직화 정책이 딜레마 상황이라는 점을 무시하지 않았더라면 사회적 비용을 줄일 수 있었을 것이다.

윤석열 정부 역시 딜레마를 무시하고 어느 한쪽을 선택하는 정책을 폈다. 의료계의 강력한 반발에도 불구하고 2025학년도 의과대학 정원 2,000명 증원을 강행하여 의료 공백 사태를 초래하였고, 이로 인해 국민 대다수가 불편을 겪었고 지금까지도 후유증이 남아있다. 짧은 시간에 의사의 수를 늘린다는 것과, 같은 시간에 제대로 교육 받은 의사를 배출한다는 것은 원래부터 양립 불가능한 딜레마 상황인데, 이것을 무시했던 결과 공공성이 크게 훼손된 것이다. 경찰 조직 내부의 반발과 정치적 중립의 훼손이라는 비판에도 불구하고 통치의 효율성을 위해 행정안전부 경찰국 신설을 강행한 것도 딜레마 상황을 무시한 대표적 사례다. 공론의 과정을 거치지도 않고 통치의 효율성을 위해 일방적으로 31년만에 부활했던 경찰국은 정권이 바뀌자마자 대통령 직제 개편으로 폐지되며 원래의 상태로 돌아갔다.

딜레마를 무시한 두 번째 유형은 상황을 딜레마로 인지하지 못했기 때문에 딜레마가 무시된 경우다. 김다은·윤건수(2021)는 과학기술의 혁신으로 인해 나타나는 새로운 시스템과 기존의 시스템이 서로 충돌하지만 그 신호가 가시적이지 않아서 무시되

는 상황이 발생한다고 봤다. 예를 들어 우버가 한국 시장에 진입하려고 할 때 한국 정부는 모빌리티 플랫폼 서비스를 신산업 영역으로 인정할 것인지, 아니면 전통적인 운수업 규제 안에 포함할 것인지를 두고 결정의 어려움을 겪었다. 사례를 분석한 결과 딜레마를 구성하는 두 개의 프레임 가운데 한 프레임 내의 대안-가치-행위자 간의 결합이 약했고, 이렇게 결합된 프레임과 다른 프레임의 충돌이 임계점을 넘지 못했었다. 즉, 상황은 딜레마였지만 그것이 무시되었다. 결과적으로 정부의 결정은 혁신 프레임이 아니라 택시운송사업자 보호라는 전통적인 규제프레임을 옹호하는 방향으로 이루어졌다. 그러나 몇 년 후에는 카카오를 중심으로 모빌리티 플랫폼 서비스 업체가 운송 서비스를 시작했고, 현재는 우버까지 영업을 하는 상황이 되었다. 혁신 프레임을 도입하는 속도가 늦어지며 특정 업체의 독점적 지위만 높아졌고, 택시운송사업자를 충분히 보호하지도 못한 것이다. 이와 같이 딜레마를 인지하지 못해서 발생하는 무시된 딜레마도 의도적으로 딜레마를 무시하는 것처럼 공공의 가치를 보호하지 못하고 사회적 비용을 치르게 한다.

4. 딜레마 모형의 연구영역 확대

1) 공직자의 딜레마와 대응책임

딜레마 이론은 의사결정에 대한 이론이기 때문에 공공 정책을 분석하는 데 유용하다. 그러나 정부 의사결정이 정책만을 염두에 두고 발생하는 것은 아니다. 공직을 수행할 때 재량권을 행사하는 상황은 정도의 차이는 있지만 모두가 일종의 결정 상황이다. 딜레마 연구가 진행되는 과정에서 늘 거론되었던 질문 가운데 하나가 그 딜레마가 누구의 딜레마인가라는 질문이었다. <그림 2>의 수정 모형은 딜레마의 주체로 결정기구를 제시하고 있다. 현실적으로 결정기구는 해당 딜레마 이슈가 포괄하고 있는 관할 영역 안에서 가장 높은 권한과 책임을 가진 공직자일 것이다. 기존의 딜레마 연구에서는 결정기구를 시스템의 조정자나 관찰자 정도로만 추상화시켜 다루었고 직접 분석의 대상으로 삼지는 않았다. 그러나 딜레마 상황에서 리더십을 다루거나 제도설계 및 운영에 영향을 미치는 행위자를 분석하려면 결정기구인 공직자를 분석의 대상에 포함시킬 필요가 있다.

<그림 2>에서 볼 수 있는 것처럼 결정기구인 공직자가 딜레마에 빠졌다는 것은 공

직자가 두 개의 상충적인 프레임 속에 갇혔다는 뜻이다. 프레임 A(행위자 Aa가 가치 A를 실현하기 위해 대안 a를 주장하는 상황)와 프레임 B(행위자 Bb가 가치 B를 실현하기 위해 대안 b를 주장하는 상황)가 있다고 하자. 단절적 속성을 가진 대안 a와 b가 상충적이고, 가치 A와 B는 모두 중요한데 비교가 불가능하며, 공직자가 프레임 A와 프레임 B 가운데 하나를 선택해야 한다면 그는 딜레마에 빠진 것이다. 프레임 A와 프레임 B는 각각 공직자가 처한 맥락을 의미한다. 윤건수(2017)는 공직자가 “두개의 맥락을 동시에 수용할 수 없고, 어느 하나의 맥락만을 선택할 수도 없으며, 그렇다고 두 개의 맥락 모두를 배제할 수도 없는 어려운 선택상황”을 딜레마라고 규정했다. 공직자는 직위가 높아질수록 선출직 공직자의 요구(즉, 정치적 상관의 요구), 고객의 요구(즉, 중요한 이해관련 집단의 요구), 개인의 전문성에서 기반한 규범(즉, 동료나 전문가집단의 기대), 조직에 대한 충성(즉, 상관의 명령과 규정 준수)이라는 서로 다른 맥락의 충돌 속에서 결정을 한다. 맥락의 충돌과 그로 인한 딜레마를 인지하는 공직자는 그렇지 않은 공직자보다 성찰과 숙고의 과정을 더 많이 거치기 때문에 공공성의 기준으로 볼 때 바람직한 결과를 도출할 가능성이 높다(윤건수, 2021b). 공직자가 고민을 하지 않았다는 것은 충돌하는 맥락의 우선순위를 쉽게 정했다는 뜻이다. 그것은 공공성을 무시한 결정일 확률이 높다. 조직에 대한 충성에 매달리면 관료주의, 고객만 고려하면 시장만능주의, 선출직 공직자의 요구에 경도되면 행정의 정치화, 개인의 전문성에만 매달리면 기술만능주의에 빠진 것이다.

이러한 입장은 공공부문의 리더십과 행정의 책임성에 대해 기존의 연구와는 다른 시각을 제시한다. 전통적인 공공영역의 리더십 연구는 적절한 권한을 행사하고 그에 따른 책임을 지는 리더십을 강조했다. 변혁적 리더십 연구는 이와 달리 새로운 비전을 제시하고 그것을 실행시킬 수 있는 리더십에 관심을 가졌다. 앞의 경우는 조직을 관리하는 책임, 뒤의 경우는 변화와 그 성과에 대한 책임을 강조한 리더십이다. 그런데 이들은 모두 하나의 맥락이 다른 맥락을 압도하는 상황을 가정한다. 예컨대 리더십 교육을 시킬 때 권력의 역동성이나, 추종자의 이의 제기에는 충분한 관심을 기울이지 않은 채 카리스마 넘치는 리더십 사례에 의존하고 있다(Amis, etl al., 2020).

두 개의 맥락이 충돌할 때 그 사이에서 고민하는 리더는 조직관리의 원칙이 없는 리더, 이리저리 방황하며 신념이 없는 리더로 폄하되는 경향이 있다. 그러나 딜레마 상황을 고려한 공직자의 리더십은 오히려 그런 방황과 고민을 거친 리더가 공공부분에 필요하다는 것을 말한다(윤건수, 2021b). 혹시 결정 과정에서 중요한 맥락 가운데

하나를 무시했기 때문에, 즉, 딜레마를 무시했기 때문에 나중에 시스템이 치르는 대가는 없었는가? 댓가를 치르는 과정에서 지불한 사회적 비용을 되풀이해서 지불하고 있지는 않는가? 실패한 리더십에 대한 연구가 드문 것처럼 기존의 리더십 이론은 이런 질문에 대해 관심이 없지만, 딜레마 기반 리더십 연구는 공공영역에서 리더의 실패나 성찰에 대한 연구가 중요하다는 것을 말해준다.

2) 양면적 상황 설정과 중간조직의 딜레마

딜레마 모형에서 제시한 결정기구가 반드시 개별 공직자로 한정되지는 않는다. 분석단위를 개인에서 조직으로 바꾸어 보자. 공직의 수행이 맥락의 충돌 속에서 이루어지는 것처럼 조직의 활동은 조직을 둘러싼 제도의 논리가 서로 상충적인 상황 안에서 이루어진다(Greenwood, et al., 2011; Smith and Lewis, 2011; Jay, 2013; Smith and Tracey, 2016). 조직의 정체성이 딜레마 구조, 즉, 맥락이 충돌하는 상황 속에서 구성되는 경우도 있다. 한국교총이나 한국노총 같은 중간조직은 그런 상황을 대변하는 조직이다. 중간조직은 상충적인 맥락을 조직의 운영 과정에 모두 포함하되 수용하는 방식은 다르게 한다. 한 맥락을 버리고 다른 맥락만 선택하는 것이 손해가 된다는 것을 알기 때문에 중간조직은 자신이 처한 상황을 양면적으로 설정한다. 딜레마 연구 초기에 중간조직으로서 한국교원단체총연합회(한국교총)와 한국노동조합총연맹(한국노총)의 딜레마 상황에 대한 연구가 있었다. 윤건수(1997)는 전교조의 영향력이 커지면서 교사의 기대가 커져가고 있었고, 전교조 활동을 통제하려는 정부의 요구도 함께 확대되고 있는 상황에 놓인 한국교총의 딜레마를 분석하였다. 당시 한국교총은 교사의 요구와 정부의 요구 사이에 존재하는 중간조직의 특성을 가지고 있었는데, 이러한 딜레마 상황에서 한국교총은 능률의 논리보다는 정당성의 논리를 조직 운영에 반영하고 있었다. 예컨대 정부에서 요구하는 제도적 규칙과 교사가 요구하는 제도적 규칙을 조직이 모두 흡수하되, 그 두가지 요구가 서로 충돌하지 않게끔 보이게 하는 각종 전략들을 사용하고 있었다. 송위진(1998)은 딜레마의 관점에서 한국노총을 분석했다. 한국노총도 한국교총처럼 정부의 기대와 노동자의 요구 사이에서 활동하는 중간조직으로서의 성격을 가지고 있다. 노사정 합의는 당시 한국노총에게는 일종의 딜레마를 안겨주는 상황, 즉, 노사정 합의를 거치면 노동자의 요구에서 멀어지고 합의를 거치지 않으면 정부의 기대에서 멀어지는 상황이었다. 한국노총이 딜레마를 인지하지 못한 경우

에는 특정 대안을 선택하는 행동이 나타났지만, 딜레마를 인지한 경우에는 그것을 회피하기 위해 다양한 상징적 행동을 시도하고, 결정을 번복하거나 결정을 지연하는 식의 대응행동을 시도했었다.

1998년 외환위기 극복을 위해 노동자, 사용자, 정부가 참여하는 협의체로 출발한 노사정위원회(현재는 경제사회노동위원회)는 각 행위자들이 딜레마 상황에서 양면적으로 상황을 설정했다는 것을 더 분명하게 보여주고 있다. 당시에 경영자 단체, 노동조합, 정부는 노사정위원회의 기능을 강화하고 싶어하기도 하지만 다른 한편으로는 그 위상이 확대되는 것을 반대하기도 했다. 결정 상황이 되었을 때 각 행위자는 딜레마를 겪을 수밖에 없었고 이때 두 입장을 공존시키는 딜레마 수용 전략을 취하려고 하였다. 노사정위원회라는 제도는 행위자들이 만들어 내는 양면적 상황설정의 공통분모를 통해 나타난 결과물인 것이다(하민철·윤건수, 2004).

거버넌스 패러다임이 확산되면서 늘어나는 중간지원조직은 딜레마 상황에서의 양면적 상황 설정을 가장 잘 보여주는 사례다. 중간지원조직은 정부의 정책적 입장을 주민이나 민간조직에게 전달하고, 주민들의 의견을 해당 행정조직에 전달하는 역할을 한다. 행정과 현장 사이에서 활동하는 일종의 매개조직이다. 또한 거버넌스에 참여하는 다양한 이해관계자(지역주민, 비영리조직, 기업, 정부등)를 연결하면서 조정과 협력을 담당하는 조직이기도 하다. 공직자처럼 다중적인 맥락 속에서 활동하기 때문에 어느 한 쪽의 입장만 수용하면 그 즉시 조직의 정체성이 위태로워진다. 서로 다른 이해관계를 조율하고 그들의 입장을 동시에 수용하는 전략을 취할 수밖에 없다. 딜레마 모형을 활용한 앞으로의 조직 연구는 이들 중간지원조직의 활동에서 많은 통찰력을 얻을 것이라고 기대한다.

3) 딜레마의 전략적 활용

딜레마는 미국을 딜레마에 빠뜨린 국가들은 핵 개발에 성공하였지만 그렇지 못한 나라들은 핵 개발에 성공하지 못했다(안문석, 2000). 영국, 프랑스, 인도는 미국을 안보·외교의 딜레마에 빠뜨리게 하는데 성공했지만, 이라크는 그렇지 못했고 결과적으로 핵 개발에 실패했다는 것이다. 상대방에게 딜레마를 안겨줌으로써 협상의 불리함에서 벗어나는 방법은 딜레마 개념을 전략적으로 활용하는 것이다(김태은, 2021). 예를 들어 협상 과정에서 현재의 대안을 선택하거나 거절하거나 등의 프레임을 상대방

에게 안겨주면, 상대방은 딜레마 프레임에 갇혀 제3의 대안을 검토할 시간적 여유를 갖지 못한다. 상대방이 시간적 압박을 느끼게 하거나 심리적으로 위축시켜 진행 과정을 의도적으로 지연시키는 효과도 있다.

코로나19 팬데믹 이후 시작된 공급망 재편과 미중 패권 경쟁 과정에서 미국 트럼프 행정부가 다른 나라에 가한 통상 압력은 전형적으로 딜레마를 안겨주는 전략이다. 미국은 모든 나라에게 일정 금액을 미국에 직접 투자할(혹은 혜택을 제공) 것인가 아니면 일정 비율의 관세를 낼 것인가라는 프레임을 제시하였다. 미국에 직접 투자하는 금액이 작아지면 관세율이 높아지고, 직접 투자의 금액이 많아지면 관세율은 낮아지는 그런 딜레마 프레임이다. 짧은 기간 안에 미국이 제시한 투자액 규모와 관세율 가운데 하나를 선택하도록 압박을 가한 것이다. 이 과정에서 미국과의 협상에서 유리한 위치를 점하는 방법은 투자액과 관세율 이외의 제 3의 대안을 찾아내 미국을 딜레마에 빠뜨리는 것이다. 예컨대 관세율을 미국이 요구하는대로 올리면 우리나라에서 미국에 수출하는 제품의 미국내 판매가가 높아져서 미국이 필요로 하는 조선산업 재건에 피해를 본다는 식의 주장이다. 즉, 조선산업 재건이라는 대안을 만들어 상대방을 딜레마에 빠트리고 그 사이에 협상의 전략을 수정하면서 차기 협상에 대응할 시간을 벌다. 한국은 이런 식으로 최종 협상 과정에서 미국이 요구하는 투자조건을 수용하되, 그 대가로로 핵잠수함 건조에 대한 승인을 획득했다.

IV. 딜레마 이론의 중요성과 실천적 의미

1. 이론적 함축성: 정책결정 이론의 미완 부분 보완

딜레마 이론은 정보와 지식을 다 가지고 있어도 선택이 어렵다는 것을 강조하는 이론이다. 그리고 딜레마 상황이 주는 압력 때문에 선택의 주체가 수동적으로 선택을 하지만 그것을 집행하는 과정이 합리적이지 않다는 것을 강조한다. 왜 의사결정자는 소극적이며 때로는 비합리적인 것처럼 보이는 행동을 하게 되는가? 딜레마 연구의 초기에는 상당 부분 딜레마에 대한 대응이라는 개념을 통해 이 문제에 집중해 왔었다. 앞으로 딜레마 상황에서 나타나는 대응에 대한 연구가 조금 더 정교화될 필요가 있다.

딜레마 이론이 제시한 함의가 여러 가지 있지만 사회가 딜레마 상황에 빠지지 않

게 예방하거나, 딜레마에 빠지더라도 적극적으로 대응하는 전략에 대한 연구가 확장될 필요가 있다. 딜레마의 사회적 조건을 조절하고 통제하면서 딜레마 강도를 낮추거나, 딜레마로 가지 않도록 하는 전략들을 고민할 필요가 있다. 딜레마 상황에서 어느 한 대안을 선택했을 때 버려진 대안에 대해 어떤 방식으로 대응해 왔는가, 그리고 어떻게 대응해 갈 것인가 하는 논의도 중요하다. 이와 관련된 여러 가지 명제들을 앞에서 제시하였지만 그것을 실제로 입증하기 위한 경험적 연구가 확대될 필요가 있다.

앞으로 더 많이 관심을 가져야 할 연구는 모형에서 제시한 딜레마의 여과장치로서의 제도와 리더십에 대한 연구다. 모형에서는 결정기구와 제도/리더십을 구분하여 도식화하였지만, 엄밀히 말하면 결정기구는 제도/리더십과 함께 작동된다. 딜레마 상황에서 중요한 것은 갈등당사자들이 결정을 수용하는 것이다. 그런데 딜레마 상황에서의 결정은 일방 당사자의 기회손실이 크기 때문에 수용하기 어렵다. 저항을 줄이고 결정을 수용하게 만들려면 이를 보완해 줄 수 있는 제도를(예, 자금지원이나 decoupling 등을 통한 충격완화 장치 등) 설계하거나, 결정기구가 그 저항을 극복할 수 있을 정도로 신뢰성을 확보해야 한다. 기회손실을 관리하는 내용들이 제도 안에 적절하게 반영되고 결정기구에 대한 신뢰성이 높아지면 결정의 추진력이 생기고 결국 이해당사자들이 그 결정을 수용하게 될 것이다. 딜레마처럼 선택이 아주 곤란한 상황에서는 제도와 리더십이 그만큼 중요한 여과장치가 된다는 의미다.

연구대상이나 방법론 측면에서 딜레마 연구의 주축을 이루는 것은 사례연구와 이론적 연구였고 한국사회에서 많이 일어나고 있는 정책과정에 대한 연구가 주류를 이루어 왔다. 이제는 실험연구, 정책간, 국가간 비교연구를 통하여 딜레마 이론을 설명적 이론으로 발전시키는 것이 필요하다. 이 과정에서 의사결정이론, 갈등이론, 제도이론, 공직 책임이론 등과의 이론적 연계가 확대될 것으로 기대한다.

2. 이론의 유용성: 실천적 의미

민주주의 사회에서 시민의 이익이 표출되고 결합되고 투입되고 나아가 합의를 끌어내는 것은 매우 중요하다. 딜레마 상황이 되면 결정자는 선택의 어려움에 직면하고, 나아가서 소극적 결정을 하게 됨으로써 많은 사회적 비용을 낳게 하고 때에 따라서는 공공성을 저해하기도 한다. 딜레마 상황이 아니었으면 그래도 타협과 흥정 또는 다른 방도가 있었을 것이 딜레마가 되면서 수동적 소극적 대응밖에 할 수 없다는 것은 바람

직하지 않다. 그동안 딜레마 연구를 통해 딜레마 형성에 영향을 주는 사회적 조건을 조절하면서 딜레마를 예방하고 딜레마의 강도를 줄일 수 있는 방안을 제시하였다.

그동안의 딜레마 연구에서는 잘 다루지 않았지만 이 논문에서 강조한 부분이 있다. 그것은 정치적 이념이나 가치로 채색된 정책 대응이 가져오는 위험성이다. 여기에는 두 가지 위험성이 있다. 하나는 딜레마인 것을 딜레마가 아닌 것으로 무시할 위험성, 다른 하나는 딜레마가 아닌 것을 딜레마로 설정할 위험성이다. 행정과 정치의 균형이 무너지고 정치적 리더십이 행정을 압도하면서 기존의 제도적 장치를 무력화하려고 할 때 이런 위험이 나타난다. 행정과 정치를 장악한 강한 대통령이 통치의 관점에서 자신의 행위를 정당화 할 때 위험이 증폭된다.

첫째, 정책과정이 이념에 오염된 경우 합리적 분석보다는 위기와 모험을 강조하면서 딜레마를 무시하게 된다. 정당한 절차 보다는 신속한 대응을 강조하지만 이런 식으로 내려진 결정이 불필요한 사회적 비용을 발생시키는 경우가 많다. 강한 대통령을 표방하거나 권위주의적 성격을 가질 정부일수록 딜레마를 무시하기 쉽다. 집권 정부의 공약이 이념으로 채색된 경우에도 딜레마를 무시하는 경향이 높아진다. 더구나 정치적 양극화 상황에서는 정책 과정을 지배하는 논리가 배려가 아니라 배제, 협조가 아니라 갈등이다. 따라서 순리에 따르지 않고 힘의 논리를 쫓는 결정방식이 상황을 주도한다. 둘째, 이념과 감정의 개입이 극대화되면 딜레마 아닌 것을 딜레마로 설정하는 가짜 딜레마 상황이 만들어진다. 정치의 갈라치기나 이념적 균열은 자기확신적 증거의 탐색을 통한 확증편향, 나아가 감정상의 대립과 본능적 혐오까지 개입하도록 하면서 공직사회를 분열시킨다. 이 상황에서는 공무원이 적극적인 자세를 보이면 정권의 하수인이라고 비판을 받고, 신중한 자세를 보이면 복지부동 하고 무능하다는 비판을 받는다. 딜레마 상황에서 어느 대안을 선택하건 기회손실이 발생하는 것처럼, 어느 경우나 공무원은 비판을 받는다. 정책 과정이 정파성에 의해 좌우되는 상황에서는 공무원이 공적 가치를 위해 헌신할 유인이 줄어든다

딜레마 이론이 갖는 실용적 가치 중 하나는 딜레마 모형에서 제시한 것처럼 딜레마가 현실의 정책과 제도를 설계하는데 실질적으로 도움이 된다는 사실이다. 과연 양자택일 상황에서 어떤 선택지를 어떤 어떤 조건과 함께 선택할 것인가? 배제되었던 대안은 아예 포기할 것인가? 포기 하지 않는다면 어떤 방식으로 이후의 제도 운영과 정책에 반영할 것인가? 딜레마 이론은 현실의 많은 제도가 그러한 질문에 대한 해결책을 시도하면서 진화해왔다고 가정한다. 딜레마 상황을 반영하여 설계된 제도는 이념과

이익의 편향성이 주는 한계를 벗어나 포용적 성격을 갖는다.

참고문헌

- 김다은·윤건수.(2021). 혁신과 규제의 딜레마: 한국의 모빌리티 플랫폼 정책 사례를 중심으로. 「정부학연구」. 27(1): 107-137.
- 김동환.(2002). 보호된 가치와 정책 딜레마. 「한국정책학회보」. 11(1): 27-52.
- 김동환·조수민.(2021). 코로나19방역을 위한 마스크 정책의 딜레마: 딜레마에 대한 대응과 제도 그리고 표준. 「정부학연구」. 9(1): 139-158.
- 김동환·이문희·최영출·홍민기.(1998). 지역개발과 환경보전의 균형을 위한 동태적 모델링: 충청북도 예산상의 변화를 중심으로. 「한국정책학회보」. 7(1): 149-171.
- 김명환.(2017). 정책 창, 뜯짜기, 문제정의 및 정책의 사회적 형성. 「한국정책학회보」. 26(4): 397-421.
- 김선희·김현준.(2019). 입법 공백과 가치 상충의 딜레마: 베이비박스 사례를 중심으로. 「한국행정논집」. 31(2): 361-381.
- 김윤희.(2016). 분리행위(decoupling)의 비판적 고찰: 원전비리 사건을 중심으로. 「한국행정학보」. 50(1): 235-263.
- 김창수.(2013). 효율성과 가외성의 딜레마: 상수도 정책의 불확실성과 모호성 그리고 도그마. 「정부학연구」. 19(2): 241-272.
- _____.(2015). 수자원갈등과 시간선택의 딜레마. 「지방정부연구」. 19(1): 303-328.
- _____.(2021). 영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마와 정책대응: 기회손실, 지역의존성, 그리고 상징적 대응. 「정부학연구」. 9(1): 159-187.
- 김태은.(2007). 정책딜레마 상황이 정부규제에 미치는 영향에 관한 연구: 수도권 입지규제의 변화를 중심으로. 「한국정책학회보」. 16(2): 119-152.
- _____.(2008). 정책수단 선택과 변화의 결정요인으로서 (탈) 딜레마: 참여정부의 주택정책을 중심으로. 「한국행정학보」. 42(4): 179-210.
- _____.(2009). 제도변화와 대체요인으로서 딜레마 대응에 관한 연구: 신재생에너지 발전차액지원제도를 중심으로. 「한국행정학보」. 43(3): 179-208.
- _____.(2013). 무시된 딜레마의 사회적 비용 발생원인 연구. 「한국정책학회보」. 22(3): 103-136.
- _____.(2021). 딜레마이론: 체계적 평가와 고찰. 「정부학연구」. 27(1):11-52
- 김태은·박종수.(2008). 합리성의 제약요인으로서 정책딜레마와 정책변화: 금산분리 관련 정책을 중심으로. 「한국행정학보」. 42(2): 371-399.
- 김태은·윤건수.(2011). 딜레마 강도와 딜레마 대응에 관한 연구-SSM 사례를 통한 역동적 딜레

- 마 모형의 제시. 『한국정책학회보』. 20(4): 67-104.
- 김태은 이영철 윤건수 안성민 김창수 소영진 외.(2021). 「딜레마 이론과 정책」. 서울: 대영문화사.
- 노명순.(2008). 대입정책에서 나타난 정책 비밀관성의 원인분석: 2008학년도 이후 대학입학제도 개선안 집행을 중심으로. 『한국교육학 연구』. 14(1): 129-152.
- 박통희.(1994). 기업활동에 대한 규제합리화의 딜레마와 그 결과. 이종범·안문석·염재호·박통희 (1994). 「딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해」. 서울: 나남출판. 237-258.
- 박통희·김동환.(1992). 딜레마와 형식주의. 『한국행정학보』. 25(4): 45-66.
- 서준경.(2008). 정책 딜레마의 사회적 구성: 프레임 분석을 중심으로. 『한국정책학회보』. 17(2): 119-149.
- 소영진.(1994). 딜레마와 패러독스. 이종범·안문석·이정준·윤건수 (1994). 「딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해」. 서울: 나남출판. 45-75.
- _____. (1999). 딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로. 『한국행정학보』. 33(1): 185-205.
- _____. (2003). 공공성의 위기와 공공성의 문제. 『정부학연구』. 9(1): 5-24.
- _____. (2010). 정책결정모형으로서의 딜레마이론: 프레임이론을 중심으로. 『한국정책학회 춘계 학술대회 발표논문집』. 483-502.
- _____. (2015). 딜레마 이론, 그 의미와 과제: 이론적 정합성을 위한 시론. 『한국행정논집』. 27(1): 23-46.
- 소영진·안성민.(2011). 형식주의 재해석: 딜레마의 측면에서. 『한국행정학보』. 45(3): 73-96.
- _____. (2021). 딜레마 예방을 위한 제도적 설계. 『정부학연구』. 9(1): 53-79.
- 소영진·이영철·윤건수·하민철 외.(2009). 「딜레마와 제도의 설계」. 파주: 나남.
- 송위진.(1998). 조직의 딜레마와 대응행동: 한국노총의 '사회적 합의'(1993-1995) 사례분석. 『한국행정학보』. 32(1): 113-128.
- 안문석.(2000). 딜레마의 정책적 활용. 윤건수·소영진·김동환·이종범 (2000). 「딜레마와 행정」. 서울: 나남출판. 115-139.
- 염재호·박국흠.(1992). 정책의 비밀관성과 딜레마: 제6공화국 정책대응을 중심으로. 『한국행정학보』. 25(4): 23-44.
- 윤건수.(1993). 조직의 딜레마에 대한 상징적 반응. 『한국행정학보』. (4): 1257-1280.
- _____. (1997). 정당성의 논리와 중간조직의 딜레마. 『한국행정학보』. 31(2): 93-109.
- _____. (2006). 정부의 결정을 딜레마상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구. 『한국행정연구』. 15(1): 71-100.
- _____. (2017). 공식수행의 딜레마와 의사결정의 어려움. 『정부학연구』. 23(3): 1-35.
- _____. (2018). 한국행정의 오래된 미래: 관료제와 정치. 『한국행정학보』. 52(2): 3-35.

- _____. (2021a). 딜레마 이론의 수용과 확산, 그리고 전망. 「정부학연구」. 27(1): 1-9.
- _____. (2021b). 고위공직자의 책무성: 정치적 중립에서 정치적 신중함으로. 「한국행정연구」. 30(1): 1-24.
- 윤건수·김순희. (2013). 공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로. 「한국행정학보」. 47(1): 1-23.
- 윤건수·소영진·김동환·이종범. (2000). 「딜레마와 행정」. 서울: 나남출판.
- 이영철. (2021). 결정의 에센스, 제4시각: 딜레마 관점에서 본 쿠바미사일 위기. 「정부학연구」. 9(1): 81-106.
- 이종범. (1986). 「국민과 정부관료제」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 이종범. (1994). 인사제도의 딜레마: 연공서열, 업적주의, 모험적 행동. 윤건수·소영진·김동환·이종범 (2000). 「딜레마와 행정」. 서울: 나남출판. pp.111-134.
- _____. (1995). 딜레마 확률과 제도적 대응: 서울시 도시재개발사업을 중심으로 「한국행정논집」. 7(2): 1-21.
- _____. (1999). 개혁딜레마와 조직의 제도적 대응: 행정쇄신위원회 조직화 규칙과 전략. 「정부학연구」. 5(1): 185-227.
- _____. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황에서 절차적 합리성의 탐색. 「행정논총」. 43(3): 1-27.
- _____. (2008). 형식주의의 재음미: 딜레마와 상징적 형식주의. 「정부학연구」. 14(3): 5-34.
- _____. (2018). 공공성 확보를 위한 정부의 역할과 행정학의 과제: 딜레마 이론의 관점에서. 「한국행정학보」. 52(4): 3-24.
- 이종범·안문석·염재호·박통희. (1994). 「딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해」. 서울: 나남출판.
- 이종범·안문석·이정준·윤건수. (1992). 정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성. 「한국행정학보」. 25(4): 3-22.
- 이종범·윤건수. (2000). 정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구: 노동위원회 분쟁조정제도 변천을 중심으로. 「한국정치학회보」. 34(3): 149-171.
- 임도빈. (2010). 서평: 딜레마 학파의 딜레마. 「한국행정학보」. 44(4): 317-322.
- 임의영. (2003). 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건. 「정부학연구」. 9(1): 23-52.
- 임의영. (2018). 한국적 맥락에서 공공가치론의 적용 가능성에 대한 성찰. 2018년 한국행정학회 하계공동학술대회 및 국제학술대회 발표논문. 서울.
- 조경호·주재복. (1994). 딜레마적 정책결정 상황하의 정부의 전략적 대응과 선택에 관한 연구: 쌀시장 개방정책을 중심으로. 「한국행정연구」. 3(1): 144-169.
- 최병선. (1994). 서평: 딜레마 이론-조직과 정책의 새로운 이해. 「한국행정연구」. 3(2): 190-194.

- 최태현.(2018). 제도와 마음의 공공성: 청탁금지법 관련 쟁점을 중심으로, 『한국행정학보』. 52(2): 337-362.
- 하민철·윤건수.(2004). 행위자들의 양면적 상황설정과 딜레마 그리고 제도화: 노사정위원회 제도화 과정을 중심으로. 『한국행정학보』. 38(4): 63-84.
- Amis, J. M., Mair, J., & Munir, K. A.(2020). The organizational reproduction of inequality. *Academy of Management Annals*, 14(1): 195-230.
- Jay, J.(2013). Navigating paradox as a mechanism of change and innovation in hybrid organizations. *Academy of Management Journal*, 56(1), 137-159.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Greenwood R, Raynard M, Kodeih F, et al.(2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals*, 5(1): 317-371.
- March, J. G.(1978). Bounded Rationality, Ambiguity, and thr Engineering of Choice, *The Bell Journal of Economics*, 9(2): 587-608.
- March, J. G. and Simon, H. A.(1958). *Organizations*. New York: J Wiley.
- Simon, H. A.(1947). *Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan.
- Smith WK and Lewis MW.(2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing, *Academy of Management Review*, 36(2): 381-403.
- Smith, W. K., & Tracey, P.(2016). Institutional complexity and paradox theory: Complementarities of competing demands. *Strategic Organization*, 14(4): 455-466.

Abstract and Key Words

Dilemma Theory as a Model for Government Decision-Making

Lee, Chong-Bum

Korea University

Yoon, Gyun-Soo

Korea University

The purpose of this paper is to examine key research topics within the current theory of dilemmas and to suggest possible future research directions. Dilemma theory aims to explain seemingly irrational behavior focusing on situations where decision-makers are caught between two equally undesirable choices. It also seeks to transform intractable problems arising from dilemmas into solvable ones. This paper develops a dilemma model that consists of four elements: the defining properties of dilemmas, the social conditions under which they emerge, the behavioral responses of actors facing dilemmas, and the role of institutions and leadership in shaping both dilemma structures and response dynamics. Through this, it proposes the theoretical and practical implications of dilemma theory in the fields of public administration and public policy, along with future research directions.

[Key Words: Dilemma Model, Decision Making, Policy Analysis]